



Bern, 13. Oktober 2021

Bundesgesetz über die Entwicklungsfinanzie- rungsgesellschaft SIFEM AG (SIFEM-Gesetz)

**Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Übersicht

Die SIFEM (Swiss Investment Fund for Emerging Markets) ist die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft des Bundes. Sie tätigt Investitionen zugunsten von privaten Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern, die nebst einer finanziellen Rendite eine breite Entwicklungswirkung mit Fokus auf die Schaffung von Arbeitsplätzen erzielen sollen. Mit der Vorlage sollen die bisher auf Verordnungsstufe bestehenden Regelungen in ein Gesetz überführt werden. Wesentliche materielle Änderungen sind nicht vorgesehen.

Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 11 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sind der Zweck und Grundauftrag der SIFEM in der Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sowie der Verordnung vom 6. Mai 1992 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas umschrieben. Die SIFEM hat 2011 ihren Betrieb aufgenommen und wird nach den Corporate Governance Grundsätzen des Bundes für ausgelagerte Einheiten geführt.

Die Tätigkeit der SIFEM hat sich bewährt. Aus heutiger Sicht genügen aber die rechtlichen Grundlagen auf Verordnungsstufe den Anforderungen des Legalitätsprinzips der Bundesverfassung und den Grundsätzen der Corporate Governance des Bundes nicht mehr.

Inhalt der Vorlage

Die Vorlage dient dazu, die Organisationsbestimmungen der SIFEM mit den Anforderungen der Bundesverfassung an das Legalitätsprinzip und den Grundsätzen der Corporate Governance des Bundes in Einklang zu bringen und sie in einem Gesetz im formellen Sinn zu verankern. Am Grundauftrag, der Stellung und dem für den Vollzug bereitgestellte Instrumentarium der SIFEM wird grundsätzlich nichts geändert. Das Gesetz nimmt aber verschiedene Klarstellungen und Verdeutlichungen vor.

Die SIFEM ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft im alleinigen Eigentum der Eidgenossenschaft. Für privatrechtliche Aktiengesellschaften kommt das Obligationenrecht zur Anwendung. Diese Rechtsform hat sich für die SIFEM bewährt. Durch die etablierte Rechtsform sowie die Statuten der SIFEM sind die meisten Organisationsfragen vorgegeben. Die Vorlage enthält siebzehn Artikel, darunter den Zweck und die Aufgaben der SIFEM, die Grundsätze ihrer Geschäftstätigkeit und ihre Finanzierung sowie die Stellung des Bundes als Aktionär. Dabei handelt es sich um wichtige Fragen, die der Gesetzgeber zu entscheiden hat (Art. 164 Abs. 1 BV). Das gilt auch für die Wahl und Interessensbindungen des Verwaltungsrates und dessen Vergütung.

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Armutsreduktion durch Unternehmertum

Die SIFEM AG (*Swiss Investment Fund for Emerging Markets*), nachfolgend SIFEM, ist die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft des Bundes. Der Bund ist alleiniger Eigentümer dieser privatrechtlichen Aktiengesellschaft. Gemäss den aktuellen strategischen Zielen des Bundesrates tätigt die SIFEM Investitionen zugunsten von privaten Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern, die nebst einer finanziellen Rendite eine positive und messbare Wirkung auf die Gesellschaft und die Umwelt erzielen und den Einsatz zusätzlicher privatwirtschaftlicher Mittel fördern sollen. Der Fokus liegt auf der Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen, der Armutsreduktion, dem Wirtschaftswachstum, dem Schutz und der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen und der Geschlechtergleichstellung. Die SIFEM handelt in Erfüllung der ausserpolitischen Zielsetzungen des Bundes nach Artikel 54 der Bundesverfassung (BV)¹.

Die SIFEM investiert in Ländern, welche die Kriterien für öffentliche Entwicklungshilfe² erfüllen und richtet ihre Aktivitäten auf die Prioritätsländer und -regionen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit aus. Sie hat bis heute über 1 Milliarde Franken in den Privatsektor von Entwicklungs- und Schwellenländern eingebracht und zusammen mit anderen öffentlichen sowie privaten Anlegern rund 870 000 formelle Arbeitsstellen geschaffen oder erhalten. Die Investitionen richten sich dabei nach dem Prinzip der finanziellen Additionalität, d.h. die SIFEM stellt Finanzierungen zur Verfügung, die ohne öffentliche Unterstützung von den privaten Finanzmärkten nicht zu angemessenen Bedingungen bzw. nicht in genügender Höhe für vergleichbare Entwicklungszwecke erhältlich sind.

Die SIFEM investiert primär in Branchen von besonderer Bedeutung für die realwirtschaftliche Entwicklung der Zielländer. Dazu zählen auch Infrastrukturprojekte mit einem Schwerpunkt auf erneuerbaren Energien. Die verarbeitende Industrie spielt eine wesentliche Rolle, weil sie viele Stellen mit einfachem Anforderungsprofil schafft. Eine hohe soziale Bedeutung kommt Investitionen in den Gesundheits- und Bildungssektor zu.

Mit einer Kapitalausstattung von rund 650 Millionen Franken investiert die SIFEM aktuell zwischen 80 und 100 Millionen Franken pro Jahr und konnte die Investitionskapazität seit ihrer Gründung im Jahr 2011 verdoppeln. Sie finanziert sich durch eigene Geschäftstätigkeit und verwendet für die Investitionstätigkeit auch die Rückflüsse aus erfolgreich verlaufenden bzw. abgeschlossenen Projekten. Dies bedeutet, dass das eingesetzte Kapital und die Erträge wieder in das Anlage-Portefeuille zurückfliessen und für neue Kapitalzusagen zur Verfügung stehen. Auf diese Weise kann ein Franken Investitionskapital mehrfach eingesetzt werden.

Die SIFEM ist eine Beteiligungsgesellschaft und beschäftigt lediglich eine teilzeitlich angestellte Verwaltungsratssekretärin. Der Verwaltungsrat mit aktuell sieben Mitgliedern ist für die Umsetzung der bundesrätlichen Vorgaben und die Geschäftspolitik verantwortlich. Die Geschäftsführung und das Verwalten der Anlagen obliegen im Mandatsverhältnis einer auf nachhaltige Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern spezialisierten Managementgesellschaft. Sie bereitet die Investitionsentscheide des Verwaltungsrats vor, setzt sie um und überwacht die Investitionen.

Die Wahrnehmung der SIFEM-Eignerinteressen durch das Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat das zuständige Generalsekretariat³ basierend auf einer vertraglichen Vereinbarung an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) delegiert. Für das Controlling der SIFEM steht das SECO in regelmässigem Kontakt mit dem Verwaltungsrat und der Managementgesellschaft und führt periodisch Controlling-Gespräche durch. Diese Organisationsform erlaubt eine effiziente und professionelle Führung, Steuerung und Aufsicht der SIFEM.⁴

¹ SR 101

² Vgl. www.oecd.org > dac > daclist

³ Gemäss Artikel 4 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung vom 14. Juni 1999 (OV-WBF, SR 172.216.1)

⁴ «Prüfung der Aufsicht über die Einhaltung der strategischen Ziele 2014—2017 des Bundesrates durch die SIFEM AG», Eidgenössische Finanzkontrolle, Bericht EFK-17065, Bern, 12. Juli 2017.

1.2 Handlungsbedarf und Ziele

Die SIFEM wurde im Jahre 2011 gestützt auf Artikel 11 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976⁵ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe («nachfolgend EZA-HH-Gesetz») errichtet. In den Artikeln 30a ff. der dazugehörigen Verordnung⁶ («EZA-HH-Verordnung») sind Zweck, Zielsetzung und Finanzierung der Aktiengesellschaft festgelegt.

Die Tätigkeit der SIFEM hat sich bewährt. Aus heutiger Sicht genügen aber die rechtlichen Grundlagen auf Verordnungsstufe den Anforderungen des Legalitätsprinzips und der Grundsätze der Corporate Governance des Bundes nicht mehr.⁷ Notwendig sind Grundlagen auf Gesetzesstufe.

Der Bundesrat hat deshalb das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) am 25. November 2020 beauftragt, für die SIFEM rechtliche Grundlagen auf Gesetzesstufe zu entwerfen, die den Anforderungen des Legalitätsprinzips in der BV (Art. 164 Abs. 1 BV, Art. 178 Abs. 3 BV) genügen und den Grundsätzen der Corporate Governance des Bundes entsprechen.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁸ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020⁹ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

Der Erlass des SIFEM-Gesetzes ist dennoch angezeigt. Nach Artikel 178 Absatz 3 BV können Verwaltungsaufgaben durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundes(zentral)verwaltung stehen.¹⁰ Damit wird zudem dem verfassungsmässigen Auftrag, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form von Bundesgesetzen zu erlassen sind, nachgekommen.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Die beantragte Neuregelung

Die Vorlage dient dazu, die Organisationsbestimmungen der SIFEM mit den Anforderungen der Bundesverfassung an das Legalitätsprinzip und den Grundsätzen der Corporate Governance des Bundes in Einklang zu bringen. Die gesetzliche Abstützung der SIFEM in der heutigen Form genügt diesen Anforderungen nicht. Am Zweck, den Aufgaben und dem für den Vollzug bereitgestellte Instrumentarium der SIFEM wird grundsätzlich nichts geändert. Das Gesetz nimmt verschiedene Klarstellungen und Verdeutlichungen vor.

Legalitätsprinzip

Nach den Vorgaben des Legalitätsprinzips der Bundesverfassung, das sich neben Artikel 5 BV insbesondere aus dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt von Artikel 164 Absatz 1 BV ergibt, ist für verselbständigte Einheiten des Bundes eine Reihe von Bestimmungen zwingend in einem Gesetz im formellen Sinn zu verankern. Für die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts verlangt im Übrigen auch Artikel 178 Absatz 3 BV explizit eine konkrete formell-gesetzliche Grundlage. Zudem sind weitere rechtliche Rahmenbedingungen zu beachten (öffentliches Interesse, Geeignetheit, Sicherstellung des Rechtsschutzes, dauerhafte Gewährleistung der Funktionstauglichkeit, Wettbewerbsneutralität, staatliche Aufsicht, Beachtung der Grundrechte).¹¹

⁵ SR 974.0

⁶ SR 974.01

⁷ Vgl. dazu auch «Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4274, Abate Fabio, vom 13. Dezember 2018»)

⁸ BBI 2020 1777

⁹ BBI 2020 8385

¹⁰ Vgl. MÜLLER, Basler-Kommentar zu BV Art. 178 N 41 ff.

¹¹ Vgl. BIAGGINI, St.Galler-Kommentar zu BV Art. 178

Corporate-Governance-Politik des Bundes

Hintergrund

Das Parlament hat eine einheitliche Steuerung der dezentralen Verwaltungseinheiten verlangt. Der Bundesrat kam diesen Anliegen mit dem Bericht vom 13. September 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)¹² nach. Im Corporate Governance-Bericht formulierte der Bundesrat 28 Leitsätze zur Steuerung und Kontrolle von verselbständigten Einheiten. Diverse Fragen, die das Parlament bei der Beratung des Corporate Governance-Berichts gestellt hatte, beantwortete der Bundesrat in einem Zusatzbericht vom 25. März 2009¹³ und ergänzte die Leitsätze (aktuell insgesamt 37 Leitsätze). In der Folge des Corporate-Governance-Berichts haben die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und das Bundesamt für Justiz (BJ) unter Berücksichtigung der Leitsätze Muster von Organisationserlassen für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter sowie für Anstalten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht entwickelt, die bei neuen Auslagerungen sowie bei der Anpassung bestehender Organisationsgesetze als Standard dienen sollen. Ein Mustererlass für (spezialgesetzliche) Aktiengesellschaften besteht aktuell (noch) nicht. Für die SIFEM als privatrechtliche Aktiengesellschaft können die Mustererlasse jedoch sinngemäss berücksichtigt werden.

Die SIFEM wird bereits heute nach den Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundes für dezentrale Verwaltungseinheiten geführt, die Bestimmungen dazu finden sich jedoch auf Verordnungsstufe. Gemäss Artikel 178 Absatz 3 BV setzt die Auslagerung von Bundesaufgaben eine hinreichende bestimmte formell-gesetzliche Grundlage voraus. Dementsprechend soll auch für die SIFEM eine Gesetzesgrundlage in Form eines eigenen Organisationserlasses geschaffen werden.

Rechtsform

Die SIFEM ist als Aktiengesellschaft nach Obligationenrecht¹⁴ (OR) organisiert. Diese Rechtsform hat sich bewährt. Die Gesellschaft tätigt Investitionen wie eine private Gesellschaft. Es besteht kein Bedarf nach weitgehenden Sonderrechten des Bundes als Aktionärin oder einer vom Obligationenrecht abweichenden Organisation.

Bei einer Aktiengesellschaft nach Obligationenrecht nimmt der Bund seine Mitwirkungsrechte über seine Aktionärsrechte wahr. Er hat keinen direkten Zugriff auf die Gesellschaft, sondern hat zur Durchsetzung seiner Interessen die Formen des Privatrechts zu wahren. Das schliesst nicht aus, dass der Bundesrat für die SIFEM strategische Ziele festlegt und dem Verwaltungsrat damit inhaltliche Vorgaben macht bzw. seine Erwartungen zur Kenntnis bringt. Der Aktienanteil des Bundes beträgt derzeit 100 Prozent und darf gemäss dem Gesetzesentwurf zwei Drittel nicht unterschreiten. Der Bund hat und behält also bestimmenden Einfluss über die SIFEM.

Durch die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft sowie die Statuten der SIFEM sind die meisten Organisationsfragen geklärt, wobei die Statuten die Rahmenbedingungen des Gesetzes einhalten müssen und nicht darüber hinausgehen dürfen. Das Gesetz bezeichnet diesbezüglich den Zweck (Art. 3) und die Aufgaben der SIFEM (Art. 5), die Grundsätze ihrer Geschäftstätigkeit (Art. 4) und ihre Finanzierung (Art. 14) sowie die Stellung des Bundes als Aktionär (Art. 8). Dabei handelt es sich um wichtige Fragen, die der Gesetzgeber zu entscheiden hat (Art. 164 Abs. 1 BV; zudem ist auch Art. 178 Abs. 3 BV zu beachten). Das gilt auch für die Wahl und die Interessenbindungen des Verwaltungsrates und dessen Vergütung (Art. 10 ff.).

Die SIFEM erfüllt die Kriterien einer dezentralen Verwaltungseinheit im Sinne von Artikel 7a Absatz 1 Buchstabe d der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998¹⁵ (RVOV). Sie ist deshalb in Anhang 1 derselben aufgeführt.

Die SIFEM ist autonom in dem Sinne, dass der Verwaltungsrat Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die Geschäftsstrategie und -politik hat und sie eine eigene Rechnung führt. Die SIFEM untersteht jedoch als dezentrale Verwaltungseinheit der Aufsicht des Bundesrates (vgl. Art. 8 Abs. 5 des Re-

¹² BBI 2006 8233

¹³ BBI 2009 2659, S. 2713

¹⁴ SR 220

¹⁵ SR 172.010.1

gierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, RVOG¹⁶; Art. 24 RVOV¹⁷). Als Teil der dezentralen Bundesverwaltung wird ihre Rechnung nach dem Grundsatz der Vollkonsolidierung in die Beratung der Staatsrechnung einbezogen (Art. 55 Abs. 1 Bst c des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005¹⁸, FHG).

Die SIFEM ist gemäss Verfügung der Steuerverwaltung des Kantons Bern vom 18. September 2012 von den ordentlichen kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Gewinn- und Kapitalsteuern befreit. Sie unterliegt aber der Stempelsteuer (z. B. bei einer Aufstockung des Eigenkapitals). Die Frage der Mehrwertsteuer stellt sich bei einem Entgelt für allfällige Dienstleistungen. Bei der SIFEM kann die Verrechnungssteuerpflicht eintreten, da sie Bankkonten führt (s. Ziff. 3).

2.2 Umsetzungsfragen

Die Vorlage wird Anpassungen in der EZA-HH-Verordnung und der Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 19. Dezember 2018¹⁹ (nachfolgend «Ost-Verordnung») des Bundesrates nach sich ziehen (Aufhebung von Abschnitt 8a bzw. Art. 30a–30d EZA-HH-Verordnung und der gleichlautende Bestimmung in Art. 12 Ost-Verordnung) da die bisherigen Organisationsbestimmungen der SIFEM auf Gesetzesstufe gehoben werden. Zudem wird die Vorlage zu einer Anpassung in der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung vom 14. Juni 1999²⁰ führen, in welcher insbesondere in Art. 15i auf die SIFEM Bezug genommen wird.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Ingress

Das SIFEM-Gesetz stützt sich auf Artikel 54 BV: *«Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen»*.

Dieser Auftrag wird massgeblich durch die internationale Zusammenarbeit umgesetzt. Sie orientiert sich an der humanitären Tradition der Schweiz und an Werten wie Verantwortung, Chancengleichheit und Weltoffenheit. Sie ist Ausdruck «der Solidarität, die eines der Prinzipien darstellt, nach denen die Schweiz ihr Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft gestaltet, und [entspricht] der weltweiten Verflechtung. Sie [beruht] auf der gegenseitigen Achtung der Rechte und Interessen der Partner»²¹. Die Ziele der internationalen Zusammenarbeit entsprechen den Interessen der Schweiz sowie auch ihren Verpflichtungen bezüglich der nachhaltigen Entwicklung, die sie mit ihrer Zustimmung zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen bekräftigte. Es liegt im Interesse der Schweiz, auf die Weltpolitik Einfluss zu nehmen. Mit der internationalen Zusammenarbeit fördert sie Frieden und Sicherheit und schafft Perspektiven für die lokale Bevölkerung. Durch ihren Beitrag zu steigenden Einkommen in den Entwicklungsländern beteiligt sich die internationale Zusammenarbeit auch an der Erschliessung neuer Märkte für die Schweiz.²²

Als integraler Bestandteil des Instrumentariums der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz leistet die SIFEM in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe einen wichtigen Beitrag dazu.

1. Abschnitt: Gesellschaft, Zweck und Grundsätze

¹⁶ SR 172.010

¹⁷ SR 172.010.1

¹⁸ SR 611.0

¹⁹ SR 974.11

²⁰ SR 172.216.1

²¹ SR 974.0, Art. 2

²² Siehe dazu auch Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021-2024 (BBI 2020 2597)

Art. 1 *Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft des Bundes*

Absatz 1: Viele Geberländer, darunter die Schweiz, haben spezialisierte Entwicklungsfinanzierungsgesellschaften (engl. *Development Finance Institutions*) unter staatlicher Kontrolle geschaffen, welche für die Investitionsförderung im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zuständig sind. Die SIFEM wurde mit mehreren Beschlüssen des Bundesrats sowie des Parlaments im Rahmen des Budgets 2011 als privatrechtliche Aktiengesellschaft etabliert und ist Teil der dezentralen Bundesverwaltung. Sie investiert ihre Finanzmittel zugunsten von privaten Akteuren, deren Tätigkeit mit den ausserpolitischen Zielen der Schweiz übereinstimmen. Diese Ziele werden konkretisiert im EZA-HH-Gesetz sowie (derzeit) im Bundesgesetz vom 30. September 2016 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas²³ (nachfolgend «Ost-Gesetz»), wobei hier die Ziele des Ost-Gesetzes betreffend die Zusammenarbeit mit Staaten Osteuropas *ausserhalb der EU* gemeint sind. Der Unternehmenszweck wird in Artikel 3 umschrieben.

Absatz 2: Wie bis anhin bleibt die SIFEM dem WBF zugeordnet (vgl. Anhang 1, VI, Ziff. 2.3.1 RVOV und Art. 15i OV-WBF²⁴). Das WBF ist auch die vom Bundesrat bezeichnete Eignerstelle der SIFEM. Die Wahrnehmung der Eignerinteressen hat das zuständige WBF-Generalsekretariat basierend auf einer vertraglichen Vereinbarung an das SECO delegiert.

Art. 2 *Rechtsform, Firma und anwendbares Recht*

Absatz 1: Die SIFEM hat die Rechtsform einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft. Dies entspricht der heutigen Rechtsform der SIFEM (Art. 30a Abs. 1 EZA-HH-Verordnung).

Bei einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft finden die Bestimmungen des Obligationenrechts unmittelbar Anwendung. Das vorliegende Gesetz weicht von diesen Bestimmungen nicht ab, gibt aber dem Bundesrat und der SIFEM Vorgaben, wie die Gesellschaft ausgestaltet (Statuten) und geführt (Wahrnehmung der Aktionärsrechte) werden soll. Einschlägig sind in dieser Hinsicht auch die Bestimmungen der Entwicklungszusammenarbeitsgesetze (vgl. Art. 1 Abs. 1).

Absatz 2: Die SIFEM AG ist unter der UID-Nummer CHE-112.401.487 im Handelsregister des Kantons Bern eingetragen.

Art. 3 *Zweck*

Der Zweck der SIFEM bildet die Basis für die Umschreibung der Aufgaben im 2. Abschnitt des vorliegenden Gesetzes. Die Zweckvorgaben sind auf unbestimmte Zeit angelegt und bilden zusammen mit den Aufgaben und Grundsätzen sowie den in Artikel 1 Absatz 1 genannten Entwicklungszusammenarbeitsgesetzen die Grundlage für die Formulierung der strategischen Ziele des Bundesrates (vgl. Art. 8). Die Eignerstrategie, der Grundauftrag und die Stellung der SIFEM werden mit dem vorliegenden Gesetzesprojekt nicht geändert.

Die Armutsreduktion und eine nachhaltige Entwicklung sind die *Raison d'être* der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz. Die SIFEM ist Teil des Instrumentariums, das in Erfüllung der ausserpolitischen Ziele des Bundes (Art. 54 BV) auf die Förderung eines möglichst viele gesellschaftliche Gruppen und Schichten einschliessendes (inklusives) Wirtschaftswachstum und des nachhaltigen Wohlstands fokussiert.

Um die Innovationsfähigkeit, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit von privaten, nicht-kotierten Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern zu stärken und ihnen den Zugang zu Märkten und die Teilhabe an internationalen Wertschöpfungsketten zu erleichtern, stellt die SIFEM bedürfnisgerechte und innovative Finanzierungslösungen zur Verfügung und bietet fachliche Unterstützung in Form von Beratung und Wissenstransfer an, welche die Unternehmen für ihr Wachstum, eine verantwortungsvolle Betriebsführung und die Verwirklichung der Unternehmensziele benötigen.

Die SIFEM hat als öffentliche Investorin gleichzeitig den Auftrag, für die Unternehmensfinanzierung zusätzliche privatwirtschaftliche Ressourcen zu erschliessen und im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften verantwortungsvolle Finanzsektorakteure als Ko-Investoren zu gewinnen.

²³ SR 974.1

²⁴ SR 172.216.1

Dadurch trägt die SIFEM, zusammen mit den Ko-Investoren, zu operativen, sozialen und ökologischen Verbesserungen in den Unternehmen bei, die eine Vorzeigewirkung haben, und stärkt die lokale Wirtschaft wie auch die öffentliche Hand, indem menschenwürdige Erwerbsmöglichkeiten, Einkommen und Wohlstand geschaffen werden. Überdies unterstützt die SIFEM an den Investitionsstandorten die Bemühungen zum Schutz und der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen, insbesondere durch die Eindämmung des Klimawandels (Verringerung der Treibhausgasemissionen) sowie die Anpassung an dessen Folgen, und trifft Massnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter. Sie leistet auf diese Weise einen Beitrag an die Armutsreduktion. Gleichzeitig wird die Integration der Entwicklungs- und Schwellenländer in das globale Wirtschaftssystem gefördert.

Als Instrument der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz umfasst das geografische Investitionsspektrum der SIFEM grundsätzlich diejenigen Länder, welche gemäss dem Entwicklungshilfekomitee (*engl.* DAC) der OECD Empfänger von öffentlicher Entwicklungshilfe sind (*DAC List of ODA Recipients*). Diese Staaten werden gemeinhin und mit Abstufungen in Bezug auf deren Wohlstand als «Entwicklungsländer» bezeichnet. Es finden sich aber auch Schwellenländer darunter (die Bezeichnung *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* nimmt darauf Bezug). Empfänger von Entwicklungshilfe sind sodann Staaten Osteuropas ausserhalb der EU, die teilweise auch als Transitionsländer bezeichnet werden. Die SIFEM fokussiert ihre Aktivitäten auf die Prioritätsländer und -regionen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, die in der Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit festgelegt sind.

Art. 4 Grundsätze der Geschäftstätigkeit

Zulässige Investitionsobjekte der SIFEM sind diejenigen privaten Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern, die finanziell und ökologisch nachhaltig wirtschaften, menschenwürdige Arbeitsbedingungen bieten, internationale Umwelt-, Sozial- und Gouvernanzkriterien (*engl.* ESG) und die Menschenrechte beachten sowie die weiteren, anerkannten Prinzipien der Nachhaltigkeit und der verantwortungsvollen Unternehmensführung (Transparenz, Korruptionsbekämpfung, faire Geschäftspraktiken und Wettbewerb, Besteuerung) einhalten.

Das von der SIFEM verwendete ESG-Rahmenwerk basiert auf den strengsten internationalen Standards im Bereich des wirkungsorientierten Investierens, die in der Verantwortungsbewussten Investitionspolitik²⁵ zusammengefasst sind. Dazu gehören die *UN Guiding Principles for Business and Human Rights*, die Kernarbeitsnormen der internationalen Arbeitsorganisation, die Standards für soziale und ökologische Nachhaltigkeit der IFC (Weltbank) und die entsprechenden Umwelt-, Gesundheits- und Sicherheitsrichtlinien sowie das *Corporate Governance Development Framework* und die *Client Protection Principles*. Es handelt sich um ein umfassendes Rahmenwerk für verantwortungsvolle Investitionen, das auch im Einklang ist mit der Praxis der europäischen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen und der internationalen und regionalen Entwicklungsbanken.

Die SIFEM soll Finanzierungen zur Verfügung stellen, die ohne öffentliche Unterstützung von den privaten Finanzmärkten (lokal oder international) nicht zu angemessenen Bedingungen bzw. nicht in genügender Höhe erhältlich sind. M.a.W. muss die entwicklungsfördernde Finanzierung von privaten Unternehmen subsidiär erfolgen, um Marktverzerrungen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

Die SIFEM ist ein integraler Bestandteil der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit und trägt dazu bei, Ziele der internationalen Zusammenarbeit in Ergänzung zu den Massnahmen der klassischen Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen. Die wirtschaftliche Dimension der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz unterstützt Entwicklungsländer bei der Gestaltung des Strukturwandels, der Entwicklung des Privatsektors und der Integration in die globale Wirtschaft. Dieses Engagement basiert auf Professionalität und orientiert sich an den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung und an Werten wie Verantwortung, Integrität, Chancengleichheit und Weltoffenheit. Damit entspricht die Tätigkeit der SIFEM den anerkannten Prinzipien der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.

2. Abschnitt: Aufgaben und Zusammenarbeit

²⁵ sifem.ch > Aufgabe > Verantwortungsbewusst Investieren

Art. 5 *Aufgaben*

Absatz 1: Die SIFEM gewährt keine à-fonds-perdu Beiträge, sondern tätigt langfristige Investitionen, die eine angemessene Rendite erzielen sollen. Die Förderung von entwicklungsrelevanten Unternehmensmodellen und die Durchsetzung von Sozial-, Umwelt- und Gouvernanzstandards in diesen Unternehmen sind tatsächlich nur dauerhaft, wenn die Existenz der unterstützten Unternehmen langfristig gesichert ist. Das setzt voraus, dass die Unternehmen gewinnorientiert wirtschaften. Die Angemessenheit der Rendite hängt dabei auch vom jeweiligen Länderkontext ab. So sind beispielsweise für Investitionen in den am wenigsten entwickelten Ländern aufgrund der höheren Transaktionskosten niedrigere Nettorenditen zu erwarten.

Die SIFEM richtet ihren Fokus auf die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Dazu gehören auch Mikrounternehmen. Sie soll aber auch Finanzierungen an grössere, schnell wachsende Firmen zur Verfügung stellen. Wissenschaftliche Untersuchungen namentlich der Weltbank²⁶ belegen die bedeutende Rolle von grösseren Unternehmen, die im Vergleich zu KMU dauerhaftere Stellen schaffen, oft produktiver und innovativer sind, höhere Löhne bezahlen, die Mitarbeiterschulung betonen und über ihre Wertschöpfungsketten und Verteilernetzwerke ein Auskommen auch für unterprivilegierte Bevölkerungsschichten ermöglichen. Die Erfahrungen der SIFEM in Bezug auf die Arbeitsplatzschaffung bestätigen diesen Befund. Die grösseren Firmen in ihrem Portfolio schaffen am meisten Jobs und erzielen das höchste Stellenwachstum.

Die SIFEM kann sämtliche Finanzinstrumente nutzen, die der Zielerreichung und Aufgabenerfüllung dienen, d.h. alle Formen von Eigen- und Fremdkapital, Garantien, sowie strukturierte und neuartige, auf digitaler Technologie basierende Finanzprodukte, sofern diese nicht-spekulativer Natur sind (d.h. keine kurzfristige Gewinnoptimierung zulasten der Entwicklungswirkung verfolgen). Die SIFEM verfolgt eine längerfristige Anlagestrategie, die dem Umstand Rechnung trägt, dass die Entwicklung des Privatsektors in den Zielländern zumeist nicht in kurzer Zeit vonstattengeht.

Beteiligungen meint hier der Besitz von Anteilen an einem Unternehmen, im Fall der SIFEM vor allem via Investitionen in geschlossene Risikokapitalfonds (*engl.* private equity). Dabei erhalten Anteilseigner ein Mitbestimmungsrecht sowie die Beteiligung am Gewinn.

Die SIFEM kann nebst den erwähnten Finanzgeschäften alle Geschäfte auf eigene Rechnung tätigen, welche die Erreichung ihres öffentlichen Zwecks und die Entwicklung des Unternehmens fördern. Darunter fallen z.B. auch administrative Geschäfte wie die Beschaffung von Management-, Revisions- und Buchhaltungsdienstleistungen, das Einkaufen von technischer und juristischer Expertise oder die Beauftragung einer Depotbank (vgl. Art. 16 Abs. 2).

Absatz 2: Zusätzlich mobilisiert die SIFEM Kapital von lokalen und internationalen Privat- und institutionellen Investoren und öffnet den Unternehmen den Zugang zu lokalen (Banken-)Finanzierungen. Auf diese Weise werden politische und kommerzielle Risiken geteilt; es entsteht eine Hebelwirkung, welche das Volumen der SIFEM-Investitionen vervielfacht und die Entwicklungswirkung massgeblich verstärkt. Erfolgreiche Projekte erzielen zudem einen Demonstrationseffekt und können über die Zeit privaten Investoren übergeben werden.

Absatz 3: Das Geschäftsmodell der SIFEM ist ausbaufähig (skalierbar). Ihre Ansätze, Erfahrung und thematische Expertise können in einem klar definierten Rahmen, d.h. indem der Kernauftrag der SIFEM nicht tangiert wird, für die Aufgabenerfüllung anderer Bundesstellen eingesetzt werden. Die SIFEM nutzt schon heute Synergien mit dem SECO und der DEZA. Dadurch entsteht ein Mehrwert für die internationale Zusammenarbeit und damit verbundene Politikfelder (z.B. Klimaschutz). Bereits Artikel 14 RVOV verpflichtet die Verwaltungseinheiten zur gegenseitigen Unterstützung und Information. Absatz 3 präzisiert diese allgemeine Vorschrift für die SIFEM.

Art. 6 *Zusammenarbeit*

²⁶ The World Bank, *Making it big: why developing countries need more larger firms*, Washington DC, 2020 oder International Labor Organization, *World Employment Social Outlook 2017 – Sustainable Enterprises and Jobs*, Geneva, 2017

Das Geschäftsmodell der SIFEM beruht auf einer engen Kooperation mit staatlichen, internationalen und privaten Akteuren. Nebst der Zusammenarbeit im Rahmen von Konsortialkreditprojekten sind es vor allem die Investitionen in lokale oder regionale Risikokapitalfonds, die oft im Verbund mit anderen bilateralen Entwicklungsfinanzierungsgesellschaften, regionalen oder multilateralen Entwicklungsbanken sowie privaten Investoren (Einzelpersonen, Finanzunternehmen, Pensionskassen, Stiftungen) erfolgen.

Solche Ko-Finanzierungen ermöglichen es, beträchtliche Finanzmittel zu bündeln, gemeinsame Standards und Politiken umzusetzen und internationales Fachwissen zu mobilisieren. Eine gute Koordination unter den Akteuren ist unerlässlich, um Doppelspurigkeiten oder eine Verzettlung der Mittel zu vermeiden und um die Entwicklungswirkung der Investitionen zu steigern.

Die SIFEM ist Mitglied verschiedener Branchenorganisationen, darunter der Vereinigung der europäischen Entwicklungsfinanzierungsgesellschaften (*engl.* EDFI). Dieser Verband spielt eine wichtige Rolle bei der Etablierung, Verbreitung und Harmonisierung von Investitionsrichtlinien sowie von Direktiven bezüglich dem Umgang mit Umwelt-, Sozial- und Gouvernanzrisiken, der Wirkungsmessung und –berichterstattung, usw. Über dieses gut funktionierende Netzwerk werden Ko-Investitionsprojekte in den Zielländern vorbereitet und die gemeinsame Kontrolle und Begleitung der Investitionen sichergestellt.

3. Abschnitt: Aktienkapital, Aktionärskreis und strategische Ziele

Art. 7 *Aktienkapital*

Die Höhe des Aktienkapitals sowie Art, Nennwert und die Anzahl der Beteiligungspapiere werden in den Statuten der SIFEM festgelegt. Das Aktienkapital beträgt gegenwärtig 654 444 010 Franken und ist eingeteilt in 65 444 401 Namenaktien mit einem Nennwert von je 10 Franken. Die Aktien sind voll libériert.

Art. 8 *Aktionärskreis*

Diese Bestimmung schafft die gesetzliche Grundlage für die Beteiligung des Bundes an der SIFEM, einer Aktiengesellschaft des privaten Rechts, und hält fest, dass er über mindestens zwei Dritteln der Stimmrechte und des Kapitals verfügen muss.

Die Aktionärsrechte werden im Rahmen der Generalversammlung der SIFEM wahrgenommen. Hierfür bestimmt und instruiert der Bundesrat seine Vertretung an der Generalversammlung.

Der Bundesrat darf maximal ein Drittel der Aktien der SIFEM in Eigenregie veräussern oder von Dritten zeichnen lassen. Bereits bei der Etablierung der SIFEM wollte der Bundesrat die Beteiligung Dritter grundsätzlich ermöglichen. Für eine entwicklungspolitisch motivierte Weiterentwicklung der SIFEM kann eine durch den Bund und Dritte lastenteilig erfolgende Kapitalisierung der Gesellschaft sinnvoll sein. Die direkte Einbindung von Privatinvestoren (also z.B. eine Stiftung, Pensionskasse oder ein entwicklungspolitisch motivierter Finanzintermediär) ist nebst Fremdfinanzierungslösungen (z.B. Drittdarlehen) oder Parallelfinanzierungsmodellen (z.B. ein gemeinsam alimentierter Fonds) jedoch lediglich eine von mehreren Optionen und steht aktuell nicht zur Diskussion.

Art. 9 *Strategische Ziele*

Absatz 1: Gemäss Artikel 8 Absatz 5 RVOG²⁷ legt der Bundesrat für die SIFEM grundsätzlich für vier Jahre die strategischen Ziele fest. Er orientiert sich bei der Festlegung der strategischen Ziele an den anerkannten Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit und an den Grundsätzen der Subsidiarität und der Nachhaltigkeit. Diese werden bereits in Artikel 4 erwähnt, aber Adressat ist dort die SIFEM, hier ist es der Bundesrat.

Mit den strategischen Zielen nimmt der Bundesrat aus einer Gesamtsicht Einfluss auf die Entwicklung des Unternehmens und die Erfüllung seiner Aufgaben (unternehmensbezogene und aufgabenbezogene Ziele). Sie werden im Anhang durch Zielwerte, Indikatoren und Kennzahlen ergänzt. Sie

²⁷ SR 172.010

entfalten gegenüber dem Verwaltungsrat der SIFEM als privatrechtliche Aktiengesellschaft zwar nicht rechtliche, aber faktisch bindende Wirkung.²⁸ Die strategischen Ziele des Bundesrates ermöglichen einerseits eine gewisse Beständigkeit (Transparenz, Verlässlichkeit, Planbarkeit) für die Unternehmung. Andererseits sind sie flexibel genug, damit der Bund und die Unternehmung auf die Dynamik des Marktumfeldes reagieren können. Das Instrument der strategischen Ziele ist auch Ausdruck der klaren Trennung zwischen politischer und unternehmerischer Verantwortung.

Der Bundesrat kann bei Bedarf die strategischen Ziele innerhalb der Geltungsperiode anpassen. Er entscheidet über eine Anpassung nach Rücksprache mit dem Verwaltungsrat der SIFEM. Die Ziele sind zeitlich und inhaltlich auf die Botschaften zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit des Bundes abgestimmt. Der Bundesrat hat die SIFEM auch bisher mit strategischen Zielen geführt (Art. 30c Abs. 1 EZA-HH-Verordnung). Er macht seinen Einfluss zudem über seine Aktionärsstellung geltend.

Absatz 2: Der SIFEM-Verwaltungsrat ist verantwortlich für die Umsetzung der vom Bundesrat erlassenen strategischen Ziele und muss diese in seine Unternehmensstrategie integrieren. Der Verwaltungsrat der SIFEM wird vorgängig zur Festlegung der strategischen Ziele angehört.

Weiter verpflichtet Absatz 2 den Verwaltungsrat zur Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele. Diese Berichterstattung erfolgt an den Bundesrat und dient diesem wiederum als Grundlage für seine Berichterstattung an das Parlament. Der Verwaltungsrat muss die Methoden und Kriterien festlegen, nach denen er die innerbetriebliche Umsetzung bzw. die Erfüllung der strategischen Ziele jährlich beurteilt. Dabei stützt er sich unter anderem auf die im Voraus vom Bundesrat festgelegten Beurteilungskriterien und -indikatoren ab. Damit verfügt der Bundesrat über die nötigen Informationen, um im Rahmen seiner Aufsicht die Erreichung der strategischen Ziele überprüfen zu können. Soweit aktienrechtlich zulässig, stellt die SIFEM AG dem Bundesrat bei Bedarf weitere notwendige Informationen zu.

4. Abschnitt: Verwaltungsrat und Anstellungsverhältnisse

Art. 10 *Zusammensetzung und Wahl des Verwaltungsrates*

Absatz 1 gibt anstelle der bisher festgelegten Mindestgrösse des Verwaltungsrats (drei) eine Anzahl von mindestens sieben und maximal neun Verwaltungsratsmitgliedern vor. Der Verwaltungsrat soll so klein sein, dass eine effiziente Willensbildung möglich ist, und so gross, dass seine Mitglieder Erfahrung und Wissen aus verschiedenen Bereichen ins Gremium einbringen und die Funktionen von Leitung und Kontrolle unter sich verteilen können.

Aktuell besteht der SIFEM-Verwaltungsrat aus sieben Mitgliedern. Die maximale Grösse wird nicht ausgeschöpft. Es soll in die Zukunft gerichtet aber ein gewisser Spielraum und Flexibilität für die nominelle Zusammensetzung des Verwaltungsrats ermöglicht werden. Tatsächlich operiert die SIFEM in einem rasch wandelnden Umfeld und sie muss sich auf Entwicklungen z.B. im Finanzsektor optimal einstellen können. Deshalb kann es sinnvoll oder notwendig sein, dass der Verwaltungsrat einmal zusätzliche Kompetenzen und Kapazitäten erhält. Aus heutiger Sicht denkbar ist z. B. auf dem Gebiet der digitalen Finanzinstrumente oder der Klimafinanzierung. Momentan bestehen keine Pläne, den Verwaltungsrat zu vergrössern. Bevor eine Aufstockung in Betracht gezogen wird, sollen prioritär im Rahmen der periodischen Erneuerung des Verwaltungsrats die zusätzlichen Kompetenzen eingebracht werden, so dass der Verwaltungsrat in der jetzigen Grösse bestehen bleiben kann. Mit der gewählten Formulierung leitet sich demnach kein Automatismus auf eine Erhöhung.

Absatz 2: Die Auswahl der Mitglieder des Verwaltungsrates erfolgt auf der Grundlage eines vom Bundesrat genehmigten Anforderungsprofils (gemäss Art. 8j Abs. 2 RVOV²⁹ und dem Corporate Governance-Leitsatz Nr. 5). Es stellt sicher, dass bei der Auswahl der Personen auf die fachliche Eignung geachtet und eine breite Palette von relevanten Berufsgattungen repräsentiert sind. Berücksichtigt werden müssen zudem Richtwerte für eine angemessene Vertretung der Landessprachen und eine ausgewogene Vertretung beider Geschlechter.³⁰

²⁸ Vgl. Corporate-Governance-Bericht 2006, Ziff. 4.2.6 und 5.3

²⁹ SR 172.010.1

³⁰ Vgl. Anhang 1 des jährlichen Berichts des Bundesrates an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über die Verhältnisse in den bundesnahen Unternehmen und Anstalten («Kaderlohnreporting»)

Die Mitglieder des Verwaltungsrates werden grundsätzlich für drei Jahre gewählt. Bei Wahlen, die während einer laufenden Amtsdauer stattfinden, erfolgt die Wahl für den Rest der Amtsdauer. Verwaltungsratsmitglieder sind wieder wählbar. Damit wird eine längere Kontinuität mit entsprechendem Erfahrungsaufbau ermöglicht. Die Amtszeit eines Mitglieds ist jedoch auf insgesamt 12 Jahre beschränkt. Vorbehalten bleibt die Wahl für eine kürzere letzte Amtsdauer bei Erreichen der maximalen Amtszeit, aus der kein Anspruch auf eine Wiederwahl abgeleitet werden kann.

Art. 11 *Interessenbindungen des Verwaltungsrates*

In *Absatz 1* wird die Pflicht der Kandidatinnen und Kandidaten zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen festgelegt. Wer sich weigert, seine Interessenbindungen offenzulegen, ist als Mitglied des Verwaltungsrates der SIFEM nicht wählbar.

Absatz 2: Der SIFEM-Verwaltungsrat ist gegenüber dem Bundesrat verantwortlich dafür, dass die Interessenbindungen, welche seine Mitglieder nach ihrer Wahl eingegangen sind, mit ihrer Funktion im Verwaltungsrat vereinbar sind. Er erlässt entsprechende Verhaltensregeln zum Umgang mit Interessenbindungen und sorgt für geeignete Sensibilisierungsmassnahmen. Im Rahmen des Geschäftsberichts müssen bestehende Interessenbindungen publiziert werden (Corporate Governance Leitsatz 6), ebenso auf der Bundeswebseite³¹. Der SIFEM-Verwaltungsrat muss die Interessenbindungen seiner Mitglieder laufend überwachen und beurteilen. Jede Änderung muss dem zuständigen Departement gemeldet werden. Ist eine Interessenbindung nicht vereinbar mit dem Mandat (z. B. nicht lösbarer Interessenskonflikt, beträchtliches Reputationsrisiko für den Bund) und hält das Mitglied trotzdem daran fest, so muss der Verwaltungsrat der Generalversammlung die Abberufung des betreffenden Mitglieds beantragen. Ein Mitglied kann auch abberufen werden, wenn sich herausstellt, dass es seine Interessenbindungen anlässlich der Wahl nicht vollständig offengelegt oder Änderungen der Interessenbindungen während der Amtsdauer nicht gemeldet hat.

Um dem Verwaltungsrat eine effiziente Überwachung und Aufsicht der SIFEM zu ermöglichen, legt *Absatz 3* unter Bezugnahme auf den 3. Leitsatz zur Corporate Governance des Bundes fest, dass Verwaltungsratsmitglieder personell unabhängig sein sollten, d. h. nicht der Geschäftsleitung angehören. Artikel 11 Absatz 3 kommt aktuell keine eigenständige Bedeutung zu, da die SIFEM ohne separates Geschäftsleitungsorgan organisiert ist – der SIFEM-Verwaltungsrat hat die Geschäftsführung aktuell nicht im Sinne von Artikel 716b Absatz 1 OR übertragen. Vielmehr ist bei der SIFEM der Verwaltungsrat das geschäftsführende Organ. Die SIFEM beschafft Portfoliomanagement- und Geschäftsführungsdienstleitungen nach den Regeln des öffentlichen Beschaffungsrechts (s. nachfolgende Erläuterung zu Art. 12). Das Unabhängigkeitserfordernis gilt sinngemäss auch für solche mandatierten Dritte. Die Organisation der Portfolioverwaltungs- und Geschäftsführungsaufgaben ist nicht starr. Künftige Anpassungen sind möglich, um neue Entwicklungen auf dem Finanzmarkt oder bezüglich der Aufgaben der SIFEM zu berücksichtigen.

Art. 12 *Vergütung*

Die Vergütungsstruktur für den Verwaltungsrat der SIFEM orientiert sich an der Kaderlohngesetzgebung des Bundes (Art. 6a des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000³² und Kaderlohnverordnung vom 19. Dez. 2003³³).

Aktuell beschäftigt die SIFEM lediglich eine teilzeitlich angestellte Verwaltungsratssekretärin. Die Geschäftsführung der SIFEM erfolgt durch private Dritte (z. Z. Obviam AG) im Mandatsverhältnis. In den strategischen Zielen hat der Bundesrat verankert, dass der Verwaltungsrat dafür zu sorgen hat, dass bei den mit der Geschäftsführung beauftragten Dritten der Anteil des höchsten, individuellen Fixlohnes, der sich aus dem SIFEM-Mandat ergibt, den Höchstbetrag der Lohnklasse 32 des Bundes nicht übersteigt. Zudem hat der Verwaltungsrat sicherzustellen, dass ihm die mit der Geschäftsführung Beauftragten ihre Erträge aus Drittmandaten offenlegen (Gesamtsumme). Sodann regelt der Verwaltungsrat die erfolgsabhängige variable Vergütung für das Geschäftsführungsmandat.

³¹ www.admin.ch → Dokumentation → ausserparlamentarische Kommissionen → nach Departement → Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

³² SR 172.220.1

³³ SR 172.220.12

Die Vergütung und die zugrundeliegenden Regeln werden im jährlichen Geschäftsbericht der SIFEM und im Fall des Verwaltungsrates auch im Kaderlohnreporting des Bundes ausgewiesen.

Art. 13 *Anstellungsverhältnisse*

Absatz 1: Da die SIFEM eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist, wird ihr Personal privatrechtlich angestellt. Gegenwärtig trifft dies jedoch nur auf eine Verwaltungsratssekretärin mit einem teilzeitlichen Beschäftigungsgrad zu (vgl. auch die Ausführungen zu Art. 12).

Absatz 2: Der Verwaltungsrat der SIFEM und von ihr mit der Geschäftsführung beauftragte Dritte vermeiden oder beseitigen jegliche Form direkter oder indirekter Diskriminierung in Bezug auf die Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung. Dennoch muss für das Arbeitsverhältnis das ausschlaggebende Kriterium die Qualifikation der Personen bleiben.

Weil Artikel 13 des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002³⁴ nicht anwendbar ist, wird die SIFEM dazu verpflichtet, als Arbeitgeberin (auch) die Chancengleichheit der Menschen mit Behinderungen sicherzustellen.

5. Abschnitt: Finanzierung

Art. 14 *Finanzierung*

Mit *Absatz 1* gilt für die SIFEM die Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit. Eigenwirtschaftlichkeit bedeutet, dass die SIFEM ihre Aufwände aus eigener Geschäftstätigkeit finanzieren muss und ein positives Rechnungsergebnis zu erzielen hat. In welcher Art die SIFEM ihre Aufwände inklusive der Risikokosten refinanziert, ist damit nicht vorgegeben. Aktuell arbeitet die SIFEM eigenwirtschaftlich im engeren Sinn, indem die Betriebskosten gedeckt werden. Die Investitionstätigkeit auf gegenwärtigem Niveau wird zurzeit nicht allein aus Rückflüssen von erfolgreich verlaufenden oder abgeschlossenen Projekten finanziert, sondern auch durch eine Kapitalerhöhung, die der Bundesrat 2017 beschlossen hat und welche im Zeitraum 2018-2022 in jährlichen Tranchen ausbezahlt wird.

Absatz 2: Mit dem Voranschlag 2018 beantragte der Bundesrat dem Parlament die Umwandlung der bei der Etablierung der SIFEM gewährten Bundesdarlehen in Aktienkapital. Die eidgenössischen Räte stimmten diesem Antrag Ende 2017 zu.³⁵ Die SIFEM ist seither ausschliesslich eigenkapitalfinanziert.

Die Kapitalausstattung der SIFEM stellt eine Subvention dar, weshalb es sich bei Artikel 14, Absatz 2 um eine Subventionsbestimmung handelt. Diese Subvention ist jedoch auf das EZA-HH-Gesetz und das Ost-Gesetz abgestützt. Dementsprechend ist die Subventionsbestimmung nicht neu und daher nicht der Ausgabenbremse zu unterstellen (vgl. auch Ziffer 5.4).

Art. 15 *Drittmittel*

Die SIFEM ist eine Aktiengesellschaft des privaten Rechts und damit eine eigenständige Rechtsperson. Sie kann von Dritten, d.h. sowohl von Privaten wie auch öffentlichen Institutionen und Organisationen (z.B. anderen Bundesstellen, aber auch subnationalen Körperschaften, die privatsektorfördernde Entwicklungshilfe leisten), geldwerte Leistungen entgegennehmen und diese für die Aufgabenerfüllung einsetzen. Die Inanspruchnahme von Sicherheiten (Garantien), Fremdfinanzierungsleistungen (z.B. Drittdarlehen) oder von Zuschüssen Dritter gehören zur «Geschäftstätigkeit» der SIFEM, zumindest, wenn dies die Eigenwirtschaftlichkeit (vgl. Art. 14 Abs. 1) nicht gefährdet. Die Entgegennahme von Drittmitteln erfolgt in Absprache mit der EFV.

Art. 16 *Tresorerie*

³⁴ SR 151.3

³⁵ BBI 2018 733

Absatz 1: Die EFV führt die zentrale Tresorerie des Bundes (Art. 60 Abs. 1 FHG³⁶). Die SIFEM hat sich für die Verwaltung eines Grossteils ihrer liquiden Mittel an die zentrale Tresorerie angeschlossen (Art. 61 Abs. 2 FHG). Auf diesen Mitteln bezahlt der Bund der SIFEM marktkonforme Zinsen.

Absatz 2: Aufgrund von Beschränkungen der Anzahl Transaktionen, welche jährlich über die EFV Tresoreriekonten getätigt werden können, sind diese Konten für den Zahlungsverkehr der SIFEM nur teilweise geeignet. Entsprechend unterhält die SIFEM u.a. für den Zahlungsverkehr ergänzend eine Kontobeziehung mit einer Depotbank. Da der Liquiditätsbedarf des Investitionsportefeuilles der SIFEM nicht präzise geschätzt werden kann, hält sie auch eine angemessene Liquiditätsreserve bei der Depotbank. Vierteljährlich oder nach Bedarf wird der Liquiditätsbestand mit dem Sollwert verglichen und die Differenz durch Ausgleichszahlungen zwischen den Konten bei der Depotbank und den Tresoreriekonten ausgeglichen.

Absatz 3: Die Einzelheiten des Anschlusses an die Bundestresorerie sind in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen der EFV und der SIFEM vereinbart.

6. Abschnitt: Referendum und Inkrafttreten

Art. 17

Der Bundesrat wird gestützt auf Absatz 2 den Zeitpunkt des Inkrafttretens festlegen.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die neue Gesetzesgrundlage ist weder mit finanziellen noch mit personellen Auswirkungen für den Bund verbunden.

4.2 Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft

Die SIFEM unterstützt die Integration der Entwicklungs- und Schwellenländer in das Weltwirtschaftssystem und leistet einen Beitrag an die nachhaltige Entwicklung in diesen Ländern. Sie ermöglicht es, Herausforderungen in diesen Ländern zu begegnen, und trägt dadurch zur Reduzierung der Risiken bei, denen auch die Schweiz und ihre Bürgerinnen und Bürger ausgesetzt sind – zum Beispiel in den Bereichen irreguläre Migration und Wirtschafts- und Umweltkrisen.

4.3 Auswirkungen auf die Umwelt

Die SIFEM sorgt dafür, dass positive Auswirkungen ihrer Aktivitäten für die Umwelt verstärkt und negative Folgen vermieden werden, sowohl in den Entwicklungs- und Schwellenländern als auch weltweit. Sie unterstützt Projekte, die direkt oder indirekt zum globalen Umweltschutz beitragen, insbesondere im Bereich des Klimaschutzes und dem Erhalt der Biodiversität.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage dient der Stärkung des Legalitätsprinzips. Sie stützt sich auf Artikel 54 der Bundesverfassung und insbesondere dessen Absatz 2, wonach sich der Bund für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt einsetzt, namentlich zur Linderung von Not und Armut in der Welt beiträgt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (vgl. Ziff. 3, Ingress).

³⁶ SR 611.0

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit ihren Investitionsaktivitäten und der Mobilisierung von Mitteln des Privatsektors trägt die SIFEM zur Umsetzung der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung der UNO mit ihren 17 Sustainable Development Goals (SDG) bei. Im Vordergrund stehen die Ziele 5 (Geschlechtergleichstellung), 7/13 (erschwingliche & saubere Energieversorgung/Klimaschutz), 8 (menschenwürdige Arbeit & Wirtschaftswachstum) und 17 (Partnerschaften).

Durch die Anrechenbarkeit von ausgewiesenen umweltrelevanten Projekten leisten SIFEM-Investitionen einen Beitrag zu den Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen verschiedener multilateraler Umweltabkommen.

Sämtliche Finanzintermediäre, mit denen die SIFEM zusammenarbeitet, müssen national geltende Nachhaltigkeitsregularien einhalten und darauf hinarbeiten, die relevanten internationalen Normen anzuwenden. Massgebend sind die Performance Standards der IFC oder daraus abgeleitete Kriterien. Hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte beziehen sich diese Leitlinien auf die UNO-Menschenrechtskonventionen. Im Bereich der Arbeitsbedingungen gelten die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation.

In vielen SIFEM-Zielländern sind die rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen schwierig und der Anlegerschutz ist begrenzt. Aus diesem Grund nutzt die SIFEM für Investitionen in Risikokapitalfonds auch Offshore-Finanzplätze. Sie richtet sich dabei nach den Empfehlungen des «Globalen Forums für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken» der OECD und befolgt die sich rasch entwickelnden, internationalen Normen.

5.3 Erlassform

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Nach Artikel 178 Absatz 3 BV können Verwaltungsaufgaben durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den Erlass des Gesetzes ergibt sich aus Artikel 163 Absatz 1 BV. Der Erlass untersteht dem fakultativen Referendum.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen geschaffen (vgl. auch Art. 14 Abs. 2), noch neue Verpflichtungskredite / Zahlungsrahmen beschlossen.

5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Eine Verordnung zum Gesetz ist nicht vorgesehen. Eine Konkretisierung des Gesetzes erfolgt über den Erlass der Statuten der Gesellschaft. Für weitere Steuerungsinstrumente (strategische Ziele) ist der Bundesrat zuständig.

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
BJ	Bundesamt für Justiz
BV	Bundesverfassung
DAC	Development Assistance Committee
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDFI	Association of the European Development Finance Institutions
EFV	Eidg. Finanzverwaltung
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
IFC	International Finance Corporation
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OR	Obligationenrecht
OV-WBF	Organisationsverordnung für das WBF
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SDG	Sustainable Development Goals
WBF	Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Beilage (Erlassentwurf)

Anhang: Die SIFEM in Zahlen (2018—2020)

Geschäftszahlen

	2020	2019	2018
Operationelle Ergebnisse (Mio. USD)			
Investitionsverpflichtungen und Mittelfluss			
Total aller Verpflichtungen bis Jahresende	1 146,7	1 059,3	958,1
Total aktive Verpflichtungen	883,6	839,0	782,0
Kumulative Rückflüsse aus Investitionen	648,0	596,3	539,8
Jährliche Rückflüsse aus Investitionen	51,7	56,5	55,9
Neue Investitionsverpflichtungen	85,6	104,5	70,0
Bewertung des Investitions-Portfolios			
Nettovermögenswert, NAV (Mio. USD)	420,0	420,5	388,4
Rendite, IRR (%)	5,2	6,0	6,3
Wertmultiplikator, TVPI (%)	120	124	125
Mobilisierte private Investitionen			
Total Verpflichtungen privater Investoren	173,6	113,5	123,5
Neu Ko-Investitionen mit privaten Investoren	17,0	0,0	5,3
Finanzergebnisse (Mio. CHF)			
Jahresergebnis			
Investitionsertrag (-verlust)	-17,2	16,0	-12,5
Betriebsergebnis	-28,6	5,1	-22,5
Bilanz			
Bilanzsumme	616,9	643,3	621,4
Eigenkapital	584,1	628,8	606,0
Betriebskosten			
Total in absoluten Werten (Mio. CHF)	11,4	10,9	10,0
Relativ zu den aktiven Investitionsverpflichtungen (%)	1,4	1,3	1,3
<u>Ausgewählte Entwicklungseffekte</u>			
	2020	2019	2018
Beschäftigungsförderung			
Arbeitsplatzschaffung mit Ko-Investoren, kumuliert	870 600	830 000	650 000
Arbeitsplatzschaffung direkt durch die SIFEM, pro Jahr	12 800	19 600	9 200
Klimaschutz			
Energieproduktion aus erneuerbaren Quellen (GWh)	5 882	5 470	3 330
Vermiedene CO ₂ -Emissionen (Mio. t)	5,5	6,1	4,4
Steueraufkommen			
Unternehmens- & andere Steuerzahlungen (Mio. USD)	2 370	1 860	770
Geschlechtergleichstellung			
Anteil weiblicher Angestellter in den Unternehmen (%)	38	40	40